

# PENGATURAN TANAH BALUWARTI SEBAGAI KAWASAN CAGAR BUDAYA YANG BERBASIS BUDAYA HUKUM JAWA\*

Lego Karjoko\*\*

## *Abstract*

*The aim of this research is to describe the regulation of Baluwarti land. As agreement between Surakarta government, Baluwarti society and keraton Surakarta relatives about the meaning of keraton Surakarta and the property of Baluwarti land. This research uses quality method with socio-legal study approach. The data consist if primary and secondary sort. The sources of the first data are keraton Surakarta relatives, the apparatus of Surakarta government and Baluwarti society, while the second are public and personeal data and the legally data. There were two ways to teke the primary data, namely observation and interview. Secondary had been gathered through library study, analysis of document, archives, primary and secondary legal data. Trianggulation method had been used to check the validity of data. The analysist consist of three ways used in the same moment, namely data reduction, data serve and verification. The interpretation had been used to understand the meaning of the information and the relation among it. The composition of the meaning relation depents on the thought frame of the informant. As result of the discussion of this research is the harmonious opinion between Surakarta government, Baluwarti society and keraton Surakarta reltives that keraton Surakarta is the adat institution. It is also the guardian of Javanese culture and the tourism destinatiun. Each of them uses legal culture of Javanese as their frame of opinion. The opinion of part of keraton Surakarta relatives that keraton Surakarta is the governance center can't be received. Such opinion isn't compatable with the aspiration of Surakarta government and Baluwarti society. It is also able to cause the social violetry. There is a different opinion between keraton Surakarta relatives, government of Surakarta and Baluwarti society about the meaning of property of Baluwarti land. According to Baluwarti society and Surakarta government, Baluwarti land is the state property. On the other side, as for keraton Surakarta relatives, Baluwarti land is Sinuhun property delegated to Parentah Keraton Surakarta. But actually the three sides have the same interest. All of them hope that the existention of keraton Surakarta can give them economic constribution. The same interest is the foudation of the regulation of Baluwarti society as the cultural guardian. The source of Baluwarti land is the nation property, while Surakarta government regulates the relation between Sri Susuhunan and keraton relatives, person and corporation with Baluwarti land. The owner of Baluwarti property is Sri Susuhunan as the chief of keraton Surakarta relatives.*

**Kata Kunci:** *budaya hukum, pengaturan, tanah Baluwarti.*

---

\* Laporan Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

\*\* Dosen Fakultas Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta (e-mail: lkarjoko63@yahoo.co.id).

### A. Latar Belakang Masalah

Keraton Surakarta merupakan aset pariwisata yang mempunyai nilai jual yang tinggi. Keraton Surakarta berkedudukan sebagai pusat orientasi kebudayaan Jawa mempunyai nilai budaya tinggi. Kehidupan tradisi itu sebagian besar hingga sekarang masih hidup di sana. Hal ini menjadikan keraton Surakarta sebagai inti kawasan wisata budaya di Kota Surakarta.

Kegiatan tradisi budaya keraton Surakarta berlangsung dalam suatu wilayah yaitu Keraton Surakarta yang terletak di kelurahan Baluwarti, kecamatan Pasar Kliwon, kota Surakarta, yang sampai saat ini status hak atas tanahnya masih diperebutkan antara kerabat keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta, dan masyarakat Baluwarti. Pada satu sisi Pemerintah Kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti menganggap tanah Baluwarti berdasarkan UUPA (yang berideologi budaya hukum kekeluargaan) menjadi tanah negara. Sedangkan menurut kerabat Keraton Surakarta, berdasarkan Keppres Nomor 23 Tahun 1988 tanah Baluwarti adalah milik keraton Surakarta. Tidak adanya kepastian hukum mengenai status hukum tanah Baluwarti yang merupakan kawasan cagar budaya akan menghambat terciptanya atmosfer *living culture* keraton Surakarta.

Berdasarkan pendapat Lon L. Fuller mengenai delapan prinsip legalitas,<sup>1</sup> tidak jelas dan tidak rincinya UUPA, PP Nomor 224 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 23 Tahun 1988 dalam mengatur peralihan

bekas tanah Kasunanan dan pembagiannya serta tidak adanya harmonisasi antara UUPA dan PP Nomor 38 Tahun 1963 disatu sisi dengan Keppres Nomor 23 Tahun 1988 di sisi lain dapat menyebabkan tidak adanya kepastian hukum mengenai status hukum tanah Baluwarti. Dengan demikian perlu adanya pengaturan tanah Baluwarti yang komprehensif.

### B. Perumusan Masalah

Pengaturan tanah Baluwarti berarti pengaturan hubungan hukum antara pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat Keraton Surakarta dengan tanah Baluwarti. Sebagai titik awal untuk merekonstruksi pengaturan tanah Baluwarti terlebih dahulu harus dilakukan rekonstruksi pengertian keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Untuk menyusun konstruksi pengaturan tanah Baluwarti digunakan paradigma konstruktivisme, dengan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, teori interaksionisme simbolik, pandangan Dunia Jawa dari Franz Magnis Suseno dan teori konflik sosial dari Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin.

Secara teoritis pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya dapat dihasilkan dari interaksi antara kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti dan pemerintah kota Surakarta. Masyarakat melalui kulturnya menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tertentu (dalam hal ini keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti). Dalam

---

<sup>1</sup> Lon L. Fuller melihat hukum, sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu. Ada delapan nilai-nilai (delapan prinsip legalitas) yang harus diwujudkan oleh hukum. Mengenai delapan prinsip legalitas dapat di baca dalam Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 51-52.

berinteraksi masing-masing kelompok ini dapat menggunakan budaya hukum Jawa atau kekeluargaan sebagai kerangka acuan yang akan menjadi titik tolaknya dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Untuk mengintegrasikan pendapat ketiga pihak tersebut mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti digunakan strategi *bridging*.

Berdasar asumsi tersebut di atas maka permasalahan umum dari penelitian ditempatkan dalam pertanyaan: bagaimana pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya yang dihasilkan dari pengintegrasian pendapat pemerintah Kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti?

### C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Ada dua jenis data kualitatif yang dikumpulkan dalam penelitian ini, yaitu: pertama, ideologi yang mendasari asumsi-asumsi fundamental yang digunakan kerabat keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Kedua, konsep keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti dari kerabat keraton Surakarta, pemerintah Kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti. Data diperoleh dari data primer dan data sekunder. Data primer bersumber dari kerabat keraton Surakarta, aparat pemerintah kota Surakarta, aparat kantor pertanahan kota Surakarta, masyarakat Baluwarti. Data sekunder bersumber dari: data sekunder yang bersifat pribadi dan publik, serta data sekunder di bidang hukum. Untuk jenis data

primer, pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yaitu, pengamatan (observasi) dan wawancara (*interview*). Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi pustaka dan *content analysis* dokumen, arsip, bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pengecekan keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi sumber. Analisis terdiri dari 3 alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi. Interpretasi terhadap data tersebut untuk menangkap makna dan hubungan antar makna di balik informasi data tersebut. Kemudian disajikan keterkaitan makna-makna berdasarkan pola pikir para informan.

### D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Pendapat Pemerintah Kota Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti

##### a. Budaya Hukum Jawa sebagai Kerangka Acuan dalam Memaknai Keraton Surakarta

Keraton Surakarta sebagai sumber daya kultural selalu dipandang sebagai aspek fisik berupa struktur fisik suatu tempat (meliputi berbagai bentukan fisik baik bangunan maupun lanskap beserta kualitas estetikanya), dan aspek nonfisik berupa kegiatan atau aktifitas pengguna di dalamnya. Dengan perkataan lain keraton Surakarta sebagai aset wisata meliputi atraksi fisik dan nonfisik.

Berdasarkan Surat Keputusan Wali-kotamadya KDH Tk II Surakarta Nomor 646/116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah di Kotamadya Dati II Surakarta yang

dilindungi UU Nomor 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya, maka bangunan keraton Surakarta merupakan benda cagar budaya.

Pasal 16 Perda Kotamadya Dati II Surakarta Nomor 8 Tahun 1993 yang menyatakan benda cagar budaya dimanfaatkan untuk industri pariwisata sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1992 yang menentukan benda cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata.

Potensi benda cagar budaya, bangunan keraton Surakarta sebagai obyek wisata dapat dikelompokkan sebagai berikut:<sup>2</sup>

- 1) Yang termasuk obyek yang mempunyai potensi sangat tinggi untuk dikembangkan, yaitu: Kelompok Kawasan Keraton Kasunanan.
- 2) Yang termasuk mempunyai potensi tinggi untuk dikembangkan yaitu Kelompok Kawasan Lingkungan Perumahan Baluwarti dan Kelompok Gapura/Tugu/ Monumen/Perabot Jalan Yakni Gapura Keraton (Klewer, Batangan dan Gading).
- 3) Yang termasuk obyek yang berpotensi sedang untuk dapat dikembangkan, yaitu Kelompok Bangunan Rumah Tradisional yakni *Dalem Brotodiningratan, Dalem Purwodiningratan, Dalem Sasonomulyo, Dalem Suryohamijayan, Dalem Wuryaningratan, dalem Mloyosuman, Dalem Ngabean.*

Aspek nonfisik di dalam keraton merupakan suatu *living culture* yang terejawantahkan dalam kegiatan penghuninya berupa kehidupan keseharian beserta upacara-

upacaranya. Baik kehidupan keseharian maupun upacara itu berpeluang besar untuk bercerita banyak mengenai keraton secara menyeluruh. Upacara adat di dalam keraton selalu memiliki makna religius (sebagai penyeimbang kosmos), makna kultural (sebagai usaha pengembangan kebudayaan) dan makna sosial (sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat). Ada 2 upacara adat keraton yang memberikan kontribusi yang besar terhadap sektor informal yaitu upacara *kirab pusaka I Suro* dan *sekatenan (gerebeg mulud)* yang berlangsung selama satu bulan.

Menjadikan upacara adat keraton sebagai aset wisata harus berpegang pada misi Kota Surakarta yaitu “mewujudkan citra kota Solo sebagai kota budaya yang didukung oleh pelayanan jasa pariwisata, perdagangan, industri yang bertumpu pada hasil kerajinan rakyat dalam kehidupan perkotaan yang kondusif merangsang kehidupan yang kreatif, produktif dan mandiri”. Untuk membuat upacara adat tradisional, dalam hal ini upacara adat keraton, menjadi produk wisata perlu ada perubahan-perubahan. Setidaknya ada perubahan-perubahan fungsi. Pada mulanya upacara adat keraton ini diselenggarakan dalam memenuhi fungsi magis keagamaan masyarakat. Ketika upacara adat keraton dijadikan obyek wisata, maka ada perubahan fungsi. Ia akan menjadi bagian dari industri pariwisata dan fungsinya juga melayani sistem sosial dalam industri pariwisata. Penyelenggaraannya juga berdasarkan kaidah-kaidah industri. Tari *Bedhaya Ketawang* misalnya yang dulu hanya disajikan pada

<sup>2</sup> FISIP UNS, “Rencana Induk Pendayagunaan Bangunan/Benda dan Kawasan Cagar Budaya Sebagai Aset Wisata di Kotamadya Dati II Surakarta”, Dinas Pariwisata Pemda Kotamadya Dati II Surakarta, 1997, hlm. 70-71.

saat *jumenengan* atau *tingalan jumenengan dalem* dan dilakukan dalam rangka memenuhi fungsi magis religius, ketika menjadi aset wisata bisa ditarikan setiap saat menurut pesanan wisatawan.

Bagi pemerintah Kota Surakarta bangunan keraton dan upacara adat keraton Surakarta, sebagai simbol budaya hukum Jawa, merupakan aset pariwisata yang dapat mendatangkan manfaat ekonomi. Hal inilah yang mendasari digunakan budaya hukum Jawa sebagai kerangka acuan bagi pemerintah Kota Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta sebagai sebuah lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin seorang raja.

#### **b. Budaya Hukum Kekeluargaan sebagai Kerangka Acuan dalam Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti**

Pemerintah Kota Surakarta mengacu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang berideologi budaya hukum kekeluargaan dalam memaknai tanah Baluwarti sebagai tanah negara.

Pemerintah Kota Surakarta mempunyai keinginan yang kuat atas penguasaan tanah

Baluwarti. Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin,<sup>3</sup> tingginya aspirasi pemerintah Kota Surakarta atas hak atas tanah Baluwarti disebabkan oleh pertama, prestasi masa lalu, Surat Mendagri yang ditujukan kepada Gubernur Jawa Tengah Nomor Dox.48/1/30 tertanggal 29 Oktober 1956, perihal tanah keraton (Baluwarti) Surakarta, yang menyatakan bangunan dan tanah di Baluwarti dalam penguasaan pemerintah Republik Indonesia.

Surat Mendagri tersebut di atas telah mendorong lahirnya Surat walikota KDH Kotamadya Surakarta tanggal 3 Agustus 1967 Nomor 1515/T.6/VIII-67 tentang penggunaan/pengurusan tanah negeri DKS daerah kalurahan Baluwarti. Berdasarkan surat walikota ini, pengurusan tanah Baluwarti diserahkan kepada Dinas Penghasilan Daerah dan terhadap warga Baluwarti yang menggunakan tanah tersebut dianggap sebagai penyewa tanah kepada pemerintah daerah. Bagi penghuni tanah Baluwarti diwajibkan membuat “perjanjian sementara sewa menyewa tanah yang dikuasai pemerintah daerah kotamadya Surakarta”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ada lima determinan tingkat aspirasi yaitu prestasi masa lalu, persepsi mengenai kekuasaan, aturan dan norma, perbandingan dengan orang lain, dan terbentuknya kelompok pejuang, dalam Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin terj. Helly P. Soetjipto dan Mulyantini Soetjito, 2004, *Teori Konflik Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 28-35.

<sup>4</sup> Negara tidak dapat menyewakan tanah karena negara bukan pemilik tanah. Dalam UUPA secara tegas ditentukan bahwa teori domein dilepaskan. Asas ini dipandang sebagai dasar dari pada perundang-undangan agraria pemerintah jajahan. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 telah ditentukan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai hal ini maka tidak perlu dengan konstruksi negara sebagai pemilik tanah, lebih tepat jika negara ini dipandang sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat. Apa yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan lagi dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA. Istilah dikuasai dalam ketentuan ini berarti bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia diberi wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkaitan dengan tanah. Dalam UUPA ditegaskan bahwa hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk melakukan berbagai persediaan berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, dalam Sudargo Gautama, 1990, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 55-57.

Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin maka Surat Mendagri Nomor Dox. 48/1/30 tertanggal 29 Oktober 1956 telah memunculkan aspirasi pemerintah Kota Surakarta atas hak atas tanah Baluwarti yang tidak realistis, artinya aspirasi yang tidak konsisten dengan aspirasi kerabat keraton Surakarta. Hal ini dapat menimbulkan konflik.<sup>5</sup>

Kedua, peraturan perundang-undangan mengenai tanah Baluwarti dalam keadaan lemah. Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin tidak jelas dan tidak rincinya UUPA, PP Nomor 224 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 23 Tahun 1988 dalam mengatur peralihan bekas tanah Kasunanan dan pembagiannya serta tidak adanya harmonisasi antara UUPA dan PP Nomor 38 Tahun 1963 di satu sisi dengan Keppres Nomor 23 Tahun 1988 di sisi lain telah mendorong pemerintah kota Surakarta membentuk cara pandang yang bersifat *idiosyncratic* mengenai hak atas tanah Baluwarti, yang tidak cocok dengan cara pandang kerabat keraton Surakarta.<sup>6</sup>

## **2. Pendapat Masyarakat Baluwarti Mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti**

### **a. Budaya Hukum Jawa sebagai Kerangka Acuan dalam Memaknai Keraton Surakarta**

Masyarakat Baluwarti berharap upacara adat keraton dapat dikelola sedemikian rupa sehingga dapat mendatangkan manfaat ekonomi bagi warga. Selama ini penyelenggara-

an upacara adat keraton belum memberikan manfaat ekonomi yang berarti bagi warga Baluwarti, meskipun di kalurahan Baluwarti banyak potensi ekonomi yang dapat dikembangkan antara lain celana pantai, bordir, batik, batik kayu dan makanan khas Solo.

Bagi masyarakat Baluwarti, keraton Surakarta merupakan lembaga adat, sumber budaya Jawa yang dipimpin oleh Sinuhun (raja). Berkaitan dengan pengganti PB XII, masyarakat menganggap sampai saat ini keraton Surakarta masih belum mempunyai raja karena baik KGPH Hangabei maupun KGPH Tedjowulan belum teruji secara spiritual dengan mengenakan atribut penobatan yang asli yaitu *Dhampar Kencono* (singgasana raja), *Kuluk Panigoro* (mahkota raja), *Kiai Suryo Waseso* (bros berlian) dan *Kutang Ontokusumo*.

Sampai saat ini masyarakat Baluwarti masih merasakan adanya suatu kekuatan “gaib” dari keraton yaitu rasa tentram, damai dalam setiap upaya mengelilingi tembok keraton sebanyak tujuh kali. Rasa damai dan tentram ini sangat terasa pada saat PB XII masih *jumeneng*.

Dengan demikian masyarakat Baluwarti mempunyai budaya hukum Jawa, keraton merupakan pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam, dan raja merupakan sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketentraman, keadilan, dan kesuburan.<sup>7</sup> Budaya hukum Jawa ini merupakan kerangka acuan bagi masyarakat Baluwarti dalam me-

<sup>5</sup> Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Op. cit.*, hlm. 29

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 32..

<sup>7</sup> Franz Magnis Suseno, 1993, *Etika Jawa Sebuah Analisis Filsafat Tentang Kebijakan dan Hidup Jawa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 107.

makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, sumber budaya Jawa yang dipimpin oleh seorang raja.

**b. Budaya Hukum Kekeluargaan sebagai Kerangka Acuan dalam Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti.**

Masyarakat Baluwarti, mengacu UUPA yang berideologi budaya hukum kekeluargaan dalam memaknai hak atas tanah Baluwarti sebagai tanah Negara dan menuntut sertifikasi tanah tersebut.

Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin,<sup>8</sup> tingginya aspirasi masyarakat Baluwarti atas hak atas tanah Baluwarti ini disebabkan oleh pertama prestasi masa lalu. Sejak tahun 1967 sampai dengan tahun 1996, pemerintah Kota Surakarta mengizinkan warga Baluwarti untuk menggunakan tanah DKS di kalurahan Baluwarti dengan cara sewa menyewa. Perjanjian penggunaan tanah dalam bentuk sewa menyewa tersebut mengakibatkan warga Baluwarti tidak ragu lagi mengatakan tanah dilingkungannya (kalurahan Baluwarti) merupakan tanah negara karena pemerintah Kota Surakarta sudah mengklaim tanah DKS di kalurahan Baluwarti sebagai tanah yang dikuasainya dan menerima uang sewa atas penyewaan tanah tersebut.

Kedua, peraturan perundang-undangan mengenai tanah Baluwarti dalam keadaan lemah. Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin tidak jelas dan tidak rincinya UUPA, PP Nomor 224 Tahun 1961 dan Keppres No.

23 tahun 1988 dalam mengatur peralihan bekas tanah Kasunanan dan pembagiannya serta tidak adanya harmonisasi antara UUPA dan PP Nomor 38 Tahun 1963 di satu sisi dengan Keppres Nomor 23 Tahun 1988 di sisi lain telah mendorong masyarakat Baluwarti membentuk cara pandang yang bersifat *idiosyncratic* mengenai hak atas tanah Baluwarti, yang tidak cocok dengan cara pandang kerabat keraton Surakarta.<sup>9</sup>

Ketiga, menurut warga Baluwarti, tanah di kalurahan Baluwarti merupakan tanah negara yang dapat diminta statusnya menjadi hak milik atau hak-hak lainnya yang diatur dalam UUPA karena kenyataannya di kalurahan Baluwarti sudah ada tiga bidang tanah yang bersertifikat hak milik atas nama keluarga mantan presiden Soeharto yaitu Ngabeyan seluas 1 ha, Suryohamijayan seluas 1 ha dan mangkubumen seluas 1 ha. Fenomena ini disebut sebagai *invidious comparison*. Perbandingan sosial menjadi menyakitkan bila kita melihat bahwa orang yang kita jadikan pembanding memiliki rasio penghargaan terhadap kontribusi yang lebih tinggi dibanding kita. Hal ini menstimulasi peningkatan aspirasinya sendiri, yang kemudian mengarah terjadinya konflik.<sup>10</sup>

**3. Pendapat Kerabat Keraton Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti**

**a. Budaya Hukum Jawa sebagai Kerangka Acuan dalam Memaknai Keraton Surakarta**

---

<sup>8</sup> Mengenai lima determinan tingkat aspirasi dapat dilihat dalam Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Op. cit.*, hlm. 28-35.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 42-43.

Makna keraton Surakarta di kalangan kerabat keraton Surakarta, terbagi menjadi dua yaitu: pertama, keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan dengan Sinuhun sebagai raja dan kedua, keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun.

### 1. Keraton Surakarta sebagai Pusat Pemerintahan

Budaya hukum Jawa merupakan kerangka acuan bagi sebagian kerabat keraton Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan dengan Sinuhun sebagai raja. Wilayahnya meliputi eks karisidenan Surakarta sesuai perjanjian Ganti tahun 1755.

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin makna keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan dari sebagian kerabat keraton, yang jauh melebihi penilaian pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti terhadap keraton Surakarta, disebabkan oleh : pertama, prestasi masa lalu. Menurut KRT Tundjung W. Sutirta, staf pengajar UNS, pada tahun 1974 terjadi peristiwa besar melanda ibukota Jakarta yang dikenal dengan peristiwa Malari yang mengakibatkan korban jiwa dan harta benda sangat banyak. Agar peristiwa itu tidak melebar dan tidak terulang pada masa mendatang, presiden Soeharto pada waktu itu meminta Sinuhun Paku Buwono XII melalui peran institusi keraton Surakarta untuk

membantu memulihkan situasi secepatnya yakni mohon PB XII dapat melaksanakan *kirab pusaka* keraton Surakarta tepat pada malam 1 suro.<sup>11</sup>

Permohonan (mantan) presiden Soeharto kepada PB XII ini dapat diartikan: pertama, (mantan) presiden Soeharto menganut kepercayaan Jawa yaitu perpaduan atau campuran antara kepercayaan Jawa asli (animisme-dinamisme), Hindu dan Islam. Menurut Saifudin, *kirab pusaka* keraton mengandung nilai-nilai keselamatan dan kedamaian. *Kirab pusaka* memiliki nilai filosofis yakni keseimbangan dan keselarasan antara makrokosmos dan mikrokosmos, antara *jagad gede* (dunia besar) dan *jagad cilik* (manusia) dalam mewujudkan keselamatan dan kedamaian sesuai dengan sifat-sifat Ilahi. Keseimbangan dan keselarasan tersebut diwujudkan dalam bentuk tata cara kosmis-religius magis yang dalam hal ini dalam wujud *kirab pusaka* yang inti maknanya adalah keselamatan dan ketentraman.<sup>12</sup> Dalam upacara kirab pusaka ini secara antropologis dapat dilihat bahwa budaya keraton Jawa masih eksis.<sup>13</sup>

Kedua, (mantan) presiden Soeharto mengakui PB XII sebagai raja keraton Surakarta karena menurut Franz Magnis Suseno hanya seorang raja yang dapat memusatkan suatu takaran kekuatan kosmis yang besar dalam dirinya sendiri sebagai orang yang sakti sesakti-saktinya.<sup>14</sup> Salah satu tugas raja adalah mengontrol

<sup>11</sup> Solo Pos, 15 Juni 2004.

<sup>12</sup> Saifudin, 2000, *Proses Adaptasi Budaya Keagamaan dan Kepercayaan dalam Upacara Kirab Pusaka Keraton Surakarta (Suatu Telaah Historis Antropologi)*, Tesis Program Magister Studi Islam, UMS, Surakarta, hlm. 79.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 89.

<sup>14</sup> Franz Magnis Suseno, *Op. cit.*, hlm. 100.

alur kesaktian dari istana ke masyarakat. Ia harus menentukan secara tegas bentuk kesaktian apa dan seberapa besar kesaktian yang diperlukan untuk mempertahankan stabilitas dan kemakmuran kerajaan dan mengeluarkannya pada saat yang tepat. Kesaktian ditebarkan melalui upacara-upacara ritual kerajaan di mana pusaka-pusaka keraton dipamerkan.<sup>15</sup>

Budaya hukum Jawa merupakan kerangka acuan bagi (mantan) presiden Soeharto dalam memaknai keraton Surakarta sebagaimana terlihat dalam Keppres Nomor 23 Tahun 1988. Dalam menimbang dan Pasal 2, keraton Surakarta dapat ditafsirkan sebagai *keraton* (kerabat keraton Surakarta) dan *negeri* (pemerintahan swapraja kasunanan Surakarta). Dalam menimbang huruf (a) Keppres Nomor 23 Tahun 1988 dinyatakan bahwa keraton kasunanan Surakarta merupakan peninggalan budaya bangsa yang perlu dipelihara dalam rangka melestarikan kebudayaan nasional dan kepariwisataan. Ketentuan ini apabila dikaitkan dengan permohonan *kirab pusaka 1 Suro* maka

menunjukkan bahwa pemerintah, dalam hal ini (mantan) presiden Soeharto mempunyai tekad untuk mengupayakan pelestarian keraton Kasunanan Surakarta dengan motif budaya yang sangat dominan mengalahkan motif ekonomi.<sup>16</sup>

Kalimat “Sri Susuhunan selaku pimpinan kasunanan Surakarta” dalam Pasal 2 Keppres Nomor 23 Tahun 1988, bila dikaitkan dengan Pasal 5 ayat (1) kontrak politik Kasunanan tahun 1939,<sup>17</sup> maka dapat dimaknai Sri Susuhunan sebagai kepala pemerintah swapraja kasunanan Surakarta dan sebagai pimpinan kerabat keraton. Dengan perkataan lain Keppres Nomor 23 tahun 1988 memaknai keraton Surakarta secara budaya, sebagai pusat pemerintahan dan sebagai kerabat keraton Surakarta.

Berdasarkan pendapat Erving Goffman<sup>18</sup> maka makna keraton Surakarta dari (mantan) Presiden Soeharto, seorang yang sangat dominan di era orde baru yang termuat dalam Keppres Nomor 23 Tahun 1988 bahwa keraton Surakarta sebagai kerajaan Kasunanan Surakarta yang terdiri

---

<sup>15</sup> Mark R. Woodward, 1999, *Islam Jawa*, LKIS, Yogyakarta, hlm. 225.

<sup>16</sup> Ada 4 motif kebijakan pariwisata yaitu 1) motif budaya sangat dominan, motif ekonomi sangat tipis atau bahkan diabaikan. 2) motif kebudayaan seimbang dengan motif ekonomi. 3) motif ekonomi lebih dominan mengalahkan motif budaya. 4) motif ekonomi mengakibatkan eksploitasi kebudayaan. Dalam Ida Bagus Wyasa Putra, dkk, 2003, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Refika Aditama, Bandung, hlm 6.

<sup>17</sup> Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) kontrak politik 1939 Sri Susuhunan mempunyai dua macam kedudukan, yaitu: Sebagai kepala pemerintah swapraja Kasunanan Surakarta dan Sebagai kepala istana dan pimpinan kerabat keraton Surakarta. Hal ini dapat dimengerti karena sejak reorganisasi agraria diadakan pemisahan antara *Keraton* (Parentah Keraton Surakarta) yang tugasnya menyelenggarakan urusan keluarga raja dan rumah tangga istana dengan *Negeri* (pemerintahan swapraja Kasunanan Surakarta) yang menjalankan tugas pemerintahan. Dengan demikian Keraton Surakarta Hadiningrat terdiri dari dua badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu *Keraton* (kerabat keraton Surakarta) dan *Negeri*.

<sup>18</sup> Menurut Erving Goffman penilaian diri sendiri justru lebih banyak ditentukan kendalinya oleh orang-orang yang secara dominan menguasai lingkungan sosial yang ada. Dalam HR Riyadi Soeprapto, 2002, *Interaksionisme Simbolik Perspektif Sosiologi Modern*, Averroes Press, Malang, hlm. 226-227.

dari : kerabat keraton dan *negeri* dengan Sri Susuhunan sebagai raja, sangat menentukan sebagian kerabat keraton dalam memaknai keraton Surakarta tersebut di atas.

Kedua, peraturan perundang-undangan mengenai swapraja Surakarta dalam keadaan lemah. Tidak jelasnya rumusan kata kasunanan Surakarta dalam Keppres Nomor 23 Tahun 1988 telah membuat sebagian kerabat keraton Surakarta mempunyai cara pandang yang bersifat *idiosyncratic* mengenai makna keraton Surakarta yang tidak cocok dengan cara pandang pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti.<sup>19</sup>

## 2. Keraton Surakarta sebagai Lembaga Adat dan Pemangku Budaya Jawa yang Dipimpin Sinuhun

Di kalangan kerabat keraton Surakarta kirab pusaka dimaknai sebagai usaha manusia sebagai hamba Allah, yang disebut *kawulo* untuk mewujudkan kesatuan dengan *Pangeran Yang Maha Agung (Gusti)* disebut *manunggaling kawulo gusti*. Pandangan demikian dapat dikategorikan sebagai lingkaran ketiga dari pandangan dunia Jawa. Menurut Franz Magnis Suseno apa yang secara khusus berlaku bagi penguasa yaitu bahwa ia merupakan wadah kekuatan Ilahi, menurut mistik Jawa sebenarnya berlaku bagi setiap orang karena pada dasar keakuannya setiap manusia manunggal dengan dasar Ilahi dari mana ia berasal.<sup>20</sup>

Bagi orang yang mencapai paham kesatuan Tuhan dan hamba, kekuatan

politikpun menjadi relatif karena ia menyadari kesamaannya dengan setiap raja politik. Orang itu seorang *kalifullah* karena dalam kebijaksanaan dan kesaktiannya terbukalah kekuasaan Ilahi sendiri sehingga ia dalam dunia menjadi wakil Allah. Ia seorang ksatria *pinandhita*, tujuan tertinggi yang dapat dicapai seseorang yaitu seorang ksatria yang telah menjadi bijaksana, dengan demikian tak terkalahkan, dan yang dapat menunjukkan jalan ke dalam batin kepada orang lain.<sup>21</sup>

Pandangan dunia Jawa lingkaran ketiga yang dianut sebagian kerabat keraton Surakarta mempengaruhi pendapatnya mengenai keraton Surakarta sebagai berikut: bagi internal keluarga keraton, seorang figur Sinuhun masih akan tetap diperlukan untuk memimpin dan menjaga kelangsungan keraton. Pada saat ini keraton Surakarta bukanlah lembaga politik, bukan pula lembaga pemerintahan formal. Sekarang keraton Surakarta hanya merupakan lembaga adat pemangku budaya Jawa.

Makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa dari sebagian kerabat keraton dibentuk dan didukung oleh pemerintah kota Surakarta dan masyarakat yang berorientasi pada keraton. Menurut Sri Susuhunan Paku Buwono XII antusiasme masyarakat yang ditunjukkan dalam bentuk kesediaan terlibat pada setiap kraton menyelenggarakan upacara-upacara tradisi, merupakan salah satu alasan yang membuatnya berbahagia serta bersedia

<sup>19</sup> Dean G. Druitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Op. cit.*, hlm. 32.

<sup>20</sup> Franz Magnis Suseno, *Op. cit.*, hlm. 113.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 132-133.

bertahan memimpin kasunanan. Di sisi lain sikap pemerintah yang berkepentingan terhadap pengembangan maupun pelestarian kebudayaan adat<sup>22</sup> ia artikan sebagai jaminan atas eksistensi peran keraton di masa mendatang.<sup>23</sup>

**b. Budaya Hukum Jawa sebagai Kerangka Acuan dalam Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti**

Berbeda dengan makna keraton Surakarta, dengan budaya hukum Jawa sebagai kerangka acuannya di kalangan kerabat keraton Surakarta ada kesamaan dalam memaknai hak atas tanah Baluwarti sebagai tanah milik Sinuhun.

Menurut kerabat Keraton, seluruh tanah di wilayah eks karisidenan surakarta termasuk tanah Baluwarti adalah milik raja di mana raja berhak mengatur hasil tanah. Hal ini sesuai dengan pendapat Soemarsaid Moertono, raja mempunyai dua jenis hak atas tanah yaitu hak politik atau hak publik, hak untuk menetapkan luasnya yuridiksi teritorialnya dan hak untuk mengatur hasil tanah sesuai dengan adat.<sup>24</sup>

Menurut kerabat Keraton ada lima macam tanah keraton Surakarta yaitu tanah

SG, tanah DKS, tanah leluhur, tanah dan bangunan aset kasunanan yang disewa Belanda dan tanah DRS. Hanya DRS ini yang sejak berlakunya UUPA menjadi hak milik negara, sedangkan yang lainnya tetap milik keraton Surakarta, karena menurut diktum keempat UUPA, setelah berlakunya UUPA tanah swapraja atau bekas swapraja menjadi tanah negara. Dari lima macam tanah milik keraton Surakarta tersebut, hanya tanah DRS yang dikuasai oleh *rijk* kasunanan (swapraja Surakarta). Selama ini pemerintah keliru menterjemahkan status tanah keraton Surakarta, semua tanah yang berkaitan dengan keraton langsung menjadi milik negara.<sup>25</sup> Tanah Baluwarti adalah tanah milik Sinuhun karena tanah Baluwarti merupakan tanah DKS.

Tanah Baluwarti adalah tanah milik Sri Susuhunan, dimana pengelolaannya didelegasikan kepada parentah Keraton Surakarta. Wewenang parentah keraton Surakarta terhadap tanah Baluwarti adalah:

- a. Mengatur dan mengawasi penggunaan tanah.
- b. Menggunakan tanah untuk keperluan parentah keraton Surakarta dalam melaksanakan tugasnya.

---

<sup>22</sup> Untuk mendayagunakan upacara adat keraton sebagai obyek wisata pada tahun 2002, 2003, dan 2004 pemerintah kota Surakarta memberikan bantuan sebesar 150 juta rupiah per tahun yang diambil dari dana APBD untuk penyelenggaraan *gerebeg besar Idul Adha, kirab pusaka 1 Syuro, sekatenan (gerebeg mulud), sesaji mahesa lawung, tingalan jumenengan dalem, selikuran dan gerebeg Idul Fitri*.

<sup>23</sup> Bram Setiyadi, dkk, 2001, *Raja di Alam Republik, Keraton Kasunanan Surakarta dan Paku Buwono XII*, Bina Rena Pariwara, Yogyakarta, hlm. 143-144.

<sup>24</sup> Soemarsaid Moertono, 1985, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau Studi tentang Masa Mata-ram II Abad XVI sampai XIX*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 134.

<sup>25</sup> Menurut Usep Ranawidjaja, status swapraja itu meliputi:

- a. Kontrak politik beserta ketentuan-ketentuan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah Belanda.
- b. Hukum adat ketatanegaraan dari swapraja itu sendiri dan hukum tertulisnya.
- c. Ketentuan-ketentuan umum yang terdapat dalam hukum antar negara.

Dengan demikian hak dan wewenang Sri Susuhunan baik sebagai kepala pemerintahan (*rijk* kasunanan) maupun sebagai kepala parentah keraton atas tanah menjadi hapus dan beralih kepada negara, dalam Usep Ranawidjaja, 1955, *Swapraja Sekarang dan di Hari Kemudian*, Djambatan, Jakarta, hlm. 3.

- c. Memberikan sebagian tanah kepada pihak ketiga dengan hak magersari, hak anggaduh, hak sewa atas bangunan dan nenggo.
- d. Menerima uang wajib tahunan dan uang sewa.

Hak yang terdapat dalam parentah keraton Surakarta terhadap tanah Baluwarti, antara lain:

- a. Hak Magersari adalah hak yang memberi wewenang kepada abdi dalem untuk mendirikan dan mempunyai rumah di atas tanah pamijen keraton, dengan jangka waktu 3 tahun. Sampai dengan tahun 2003 terdapat 358 magersari di Kalurahan Baluwarti Kota Surakarta.
- b. Hak Anggaduh adalah merupakan hak yang memberi wewenang kepada sentono dan abdi dalem tingkat tinggi untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah pamijen keraton untuk jangka waktu yang tidak terbatas, selama tanahnya dipergunakan untuk tempat tinggal. Sampai dengan tahun 2003 terdapat 104 hak anggaduh dalam wilayah Kalurahan Baluwarti Kota Surakarta.
- c. Hak Sewa Atas Bangunan (Kontrak) adalah merupakan hak abdi dalem untuk menempati ruang atau bangunan yang digunakan untuk rumah tangga, dengan membayar sejumlah uang kepada parentah keraton Surakarta sebagai sewa untuk jangka waktu tertentu. Sampai dengan tahun 2003

di kelurahan Baluwarti Kota Surakarta terdapat 157 hak sewa

- d. Nenggo adalah merupakan hak yang memberi wewenang kepada sentono untuk menempati bangunan di atas tanah pamijen keraton dengan jangka waktu 3 tahun. Sampai dengan tahun 2003 di kelurahan Baluwarti terdapat 45 nenggo griyo.

Peraturan perundang-undangan mengenai tanah Baluwarti dalam keadaan lemah. Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin tidak jelas dan tidak rincinya UUPA, PP Nomor 224 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 23 Tahun 1988 dalam mengatur peralihan bekas tanah Kasunanan dan pembagiannya serta tidak adanya harmonisasi antara UUPA dan PP Nomor 38 Tahun 1963 di satu sisi dengan Keppres Nomor 23 Tahun 1988 di sisi lain telah mendorong kerabat keraton Surakarta membentuk cara pandang yang bersifat *idiosyncratic* mengenai hak atas tanah Baluwarti, yang tidak cocok dengan cara pandang pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti.<sup>26</sup>

#### **4. Konstruksi Pengaturan Tanah Baluwarti sebagai Kawasan Cagar Budaya**

Menurut Blumer, tindakan manusia penuh dengan penafsiran dan pengertian. Tindakan-tindakan mana saling diselaraskan dan menjadi tindakan bersama. Setiap tindakan berjalan dalam bentuk prosesual dan masing-masing saling berkaitan dengan tindakan-tindakan prosesual orang lain.<sup>27</sup> Sejalan dengan pendapat Blumer telah ada kese-

---

<sup>26</sup> Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Op. cit.*, hlm. 32.

<sup>27</sup> Margaret M. Poloma Terj. Tim Yasogama, 2003, *Sosiologi Kontemporer*; Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 261.

larasan atau kesesuaian pendapat pemerintah Kota Surakarta, warga Baluwarti dan sebagian kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun dan dapat dimanfaatkan sebagai obyek wisata. Masing-masing kelompok itu, pemerintah Kota Surakarta, warga Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta, sama-sama menggunakan budaya hukum Jawa sebagai kerangka acuan untuk menata pendapatnya mengenai makna keraton Surakarta.

Pendapat sebagian kerabat keraton Surakarta yang menyatakan keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan tidak dapat diakomodasi dalam pengaturan tanah Baluwarti karena tidak kompatibel dengan aspirasi pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti dan dapat menimbulkan gejala sosial seperti yang pernah terjadi pada tahun 1945-1946.

Sebagaimana telah diuraikan di muka mengenai makna hak atas tanah Baluwarti belum terjadi tindakan bersama. *Bridging* suatu cara untuk mencapai solusi integratif yang dapat digunakan untuk mengintegrasikan makna hak atas tanah Baluwarti dari ketiga pihak tersebut. Di dalam *bridging*, tidak satu pihakpun yang mendapatkan tuntutan aslinya, tetapi sebuah opsi baru dirancang sedemikian rupa sehingga dapat memuaskan keinginan-keinginan terpenting yang melatarbelakangi tuntutan tersebut. *Bridging* biasanya muncul dari reformulasi isu-isu yang dibuat berdasarkan analisis terhadap kepentingan yang mendasari isu-isu tersebut.<sup>28</sup>

Isu yang muncul kepermukaan adalah pemerintah Kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta sama-sama menginginkan penguasaan atas tanah Baluwarti. Bagi pemerintah Kota Surakarta, pendayagunaan keraton Surakarta, baik bangunan maupun upacara adat, sebagai aset wisata untuk peningkatan devisa merupakan kepentingan yang mendasar, yang menjadi pondasi bagi kepentingan/keinginan atas penguasaan tanah Baluwarti.

Dengan sertifikat hak atas tanah, warga Baluwarti memperoleh kepastian hukum dan digunakan sebagai agunan kredit untuk pengembangan usaha. Mengingat kelurahan Baluwarti, tempat keraton Surakarta, sebagai daerah tujuan wisata maka usaha souvenir dapat meningkatkan pendapatan masyarakat Baluwarti. Dengan demikian bagi masyarakat Baluwarti keberadaan keraton Surakarta sebagai aset wisata yang menjadikan kelurahan Baluwarti sebagai daerah tujuan wisata merupakan kepentingan yang mendasar atau yang menjadi pondasi kepentingan atau keinginan sertifikasi tanah Baluwarti.

Bagi kerabat keraton Surakarta, kepentingan yang mendasari tuntutan hak atas tanah Baluwarti adalah eksistensi keraton Surakarta karena tanah merupakan sarana legitimasi kekuasaan raja dan sebagai sumber pembiayaan keraton Surakarta.

Berdasarkan analisis kepentingan tersebut di atas dapat disimpulkan diantara para pihak sesungguhnya tidak ada pertentangan yang fundamental pada tuntutan mereka. Para pihak mempunyai kepentingan yang

---

<sup>28</sup> Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Op. cit.*, hlm. 331-332.

sama yaitu eksistensi keraton Surakarta dapat memberi manfaat ekonomi. Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin<sup>29</sup> kepentingan bersama ini merupakan landasan dalam rekonstruksi pengaturan tanah Baluwarti yang dapat mengakomodasi kepentingan para pihak.

Menurut Paul Scholten sistem hukum ada dalam kesadaran hukum manusia. Jika memang kesatuan dalam hukum adalah unsur yang mutlak harus ada dalam kehidupan kejiwaan manusia, maka apapun isi hukum itu, betapapun juga sistematika dari hukum

itu dapat berbeda dari sistematika hukum dari bangsa-bangsa lain dan waktu-waktu lain, niscaya bahwa sistem-sistem itu dapat saling dibandingkan, bahkan bersama-sama mewujudkan suatu kesatuan.<sup>30</sup> Berdasarkan pendapat Paul Scholten tersebut di atas maka dengan landasan kepentingan bersama (eksistensi keraton Surakarta) dapat dibuat konstruksi hak atas tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya berdasarkan komparasi sistem hukum tanah nasional dan sistem hukum tanah keraton Surakarta, sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

#### **Konstruksi Hak Atas Tanah Baluwarti sebagai Kawasan Cagar Budaya**

No.	Unsur	Sistem HAT Nasional	Sistem HAT Kasunanan	Konstruksi HAT Baluwarti sebagai Kawasan Cagar Budaya
1	Budaya Hukum	Kekeluargaan	Keraton Surakarta	Kekeluargaan dan Jawa
2	Konsepsi	Komunalistik Religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan	Sebagai pusat kosmos sinuhun adalah pemilik segala sesuatu yang ada dalam kerajaannya termasuk tanah.	Sebagai pemangku budaya Jawa Sinuhun adalah pemilik tanah Baluwarti, dimana hak milik sinuhun merupakan bagian dari hak bangsa.
3	Fungsi Tanah	Tanah untuk kemakmuran bersama, tanah bukan sebagai komoditas	Tanah sebagai alat legitimasi kekuasaan raja dan hasil tanah untuk konsumsi rakyat dan bangsawan	Tanah sebagai kawasan cagar budaya yang bermanfaat untuk kemakmuran bersama, tanah bukan sebagai komoditas

<sup>29</sup> Solusi dapat diterima para pihak apabila kepentingan yang mendapatkan prioritas lebih tinggi yang dipenuhi, sementara kepentingan yang mendapatkan prioritas lebih rendah harus dilupakan, *Ibid*, hlm. 332.

<sup>30</sup> Paul Scolten terj. B. Arief Sidharta, 2003, *De Structure Der Techtswetenschap*, Alumni, Bandung, hlm. 37.

4	Hierarki	<p>a. Hak bangsa                  b. HMN                  c. Hak ulayat                  d. Hak-hak perorangan:                      1. HAT yang bersumber pada hak bangsa                      2. Wakaf                      3. Hak tanggungan</p>	<p>a. Hak milik sinuhun                  b. Hak menguasai :                      • <i>rijk</i> kasunanan (untuk DRS)                      • parentah keraton Surakarta (untuk DKS)                  c. Hak atas tanah perorangan yang bersumber pada hak milik sinuhun</p>	<p>a. Hak bangsa                  b. Hak menguasai pemerintah kota Surakarta                  c. Hak-hak perorangan:                      1. HAT:                          • primer: HM Sinuhun                          • Sekunder: HAT yang bersumber pada HM Sinuhun                      2. Hak Tanggungan</p>
5	Prinsip	<p>a. Kebangsaan                  b. HMN                  c. Pengakuan hak ulayat                  d. Fungsi sosial hak atas tanah                  e. Hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik                  f. Persamaan antara laki-laki dan wanita                  g. Perlindungan golongan ekonomi lemah                  h. Landreform                  i. Tata guna tanah</p>	<p>a. Hak milik sinuhun                  b. Hak menguasai:                      • <i>Rijk</i> kasunanan untuk tanah DRS                      • Parentah keraton Surakarta untuk tanah DKS                  c. Fungsi sosial hak atas tanah                  d. Tanah DRS untuk kawula dalem dan orang eropa dan timur asing                  e. Tanah DKS untuk kawula dalem                  f. Perlindungan golongan ekonomi lemah                  g. <i>Landreform</i></p>	<p>a. Kebangsaan                  b. Hak menguasai pemerintah kota Surakarta                  c. Fungsi sosial hak atas tanah                  d. Subyek Hak Milik adalah Sri Susuhunan                  e. Subyek HGB dan hak pakai sesuai UUPA                  f. Hanya sentono dan abdi dalem beserta keluarganya yang dapat menjadi subyek magersari, anggaduh, kontrak dan nenngo                  g. Perlindungan golongan ekonomi lemah                  h. <i>Landreform</i>                  i. Tata guna tanah</p>

Sumber: diolah dari data primer dan sekunder.

**E. Kesimpulan**

Ada keselarasan atau kesesuaian pendapat pemerintah Kota Surakarta, war-

ga Baluwarti dan sebagian kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya

Jawa yang dipimpin Sinuhun dan dapat dimanfaatkan sebagai obyek wisata. Masing-masing kelompok itu sama-sama menggunakan budaya hukum Jawa sebagai kerangka acuan untuk menata pendapatnya mengenai makna keraton Surakarta. Pendapat sebagian kerabat keraton Surakarta yang menyatakan keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan tidak dapat diakomodasi dalam pengaturan tanah Baluwarti karena tidak kompatibel dengan aspirasi pemerintah Kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti dan dapat menimbulkan gejolak sosial. Pemerintah Kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta mempunyai

kepentingan yang sama yaitu eksistensi keraton Surakarta dapat memberi manfaat ekonomi. Kepentingan bersama ini merupakan landasan dalam merekonstruksi pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya. Hak atas tanah Baluwarti bersumber pada hak bangsa. Pemerintah kota Surakarta sebagai pemegang HMN mengatur hubungan antara Sri Susuhunan, dan kerabat keraton Surakarta lainnya, individu, badan hukum dengan tanah Baluwarti. Hak atas tanah Baluwarti adalah hak milik Sri Susuhunan selaku pimpinan kerabat keraton Surakarta. Hak milik ini dapat dibebani HGB, hak pakai, hak sewa, *magersari*, *anggaduh*, *nenggo*.

## DAFTAR PUSTAKA

- FISIP UNS, 1997, *Rencana Induk Pendayagunaan Bangunan/Benda dan Kawasan Cagar Budaya Sebagai Aset Wisata di Kotamadya Dati II Surakarta*, Dinas Pariwisata Pemda Kotamadya Dati II Surakarta, Surakarta.
- Gautama, Sudargo, 1990, *Tafsiran UUPA*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Moertono, Soemarsaid, 1985, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau Studi tentang Masa Mataram II Abad XVI sampai XIX*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Poloma, Margaret M terj. Tim Yasogama, 2003, *Contemporary Sociological Theory atau Sosiologi Kontemporer*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Pruitt, Dean G dan Jeffrey Z. Rubin terj. Soetjipto, Helly P dan Soetjipto, Sri Mulyatini, 2004, *Social Conflict Escalation, Stalemate, and Settlement atau Teori Konflik Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Putra, Ida Bagus Wiyasa, dkk, 2003, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Refika Aditama, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ranawidjaja, Usep, 1955, *Swapraja Sekarang dan di Hari Kemudian*, Djambatan, Jakarta.
- Saifudin, 2000, *Proses Adaptasi Budaya Keagamaan dan Kepercayaan dalam Upacara Kirab Pusaka Keraton Surakarta (Suatu Telaah Historis Antropologi)*, Tesis Program Magister Studi Islam UMS, Surakarta.
- Scholten, Paul terj. Sidharta, B. Arief, 2003, *Struktur Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- Setiadi, Bram, dkk, 2001, *Raja di Alam Republik, Keraton Kasunanan Surakarta dan Paku Buwono XII*, Bina Rena Pariwara, Yogyakarta.
- Soeprato, H.R. Riyadi, 2002, *Interaksionisme Simbolik Perspektif Sosiologi Modern*, Averroes Press, Malang.
- Woodward, Mark R, 1999, *Islam Jawa*, LKIS, Yogyakarta.